

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA

MATHEUS FROTA FRANÇA

***ACCOUNTABILITY* NAS PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS FEDERAIS:  
O CASO DO PROJETO DATACENTER**

Brasília, DF  
2014

MATHEUS FROTA FRANÇA

***ACCOUNTABILITY* NAS PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS FEDERAIS:  
O CASO DO PROJETO DATACENTER**

Trabalho de conclusão de curso (Monografia) apresentado como pré-requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

Orientadora:  
Profa. Dra. Beatriz Fátima Morgan

Linha de pesquisa:  
Custos e controladoria

Área:  
Contabilidade Social e Ambiental

Brasília, DF  
2014

## RESUMO

As Parcerias Público-Privadas tornaram-se uma importante ferramenta para a nova Administração Pública, e tem como principal característica o compartilhamento da responsabilidade e riscos entre os entes públicos e privados para o desenvolvimento de investimentos de interesse público, e por este motivo é cabível a aplicação da *accountability*, um conceito que envolve responsabilidade, prestação de contas, e controle social e externo. O trabalho consiste numa pesquisa exploratória, qualitativa, e tem como principal contribuição a delimitação de critérios que configuram a realização da *accountability* no setor público e nas PPPs, com base em estudos anteriores. Os critérios obtidos foram aplicados numa PPP federal, do projeto Datacenter, analisado por meio das informações divulgadas pelo Ministério do Planejamento, em seu *website*, com o objetivo de verificar a existência da *accountability* neste caso. A PPP analisada não apresentou os critérios para cumprir o objetivo da *accountability*, o que sugere melhorias na prestação de contas, tanto por parte dos entes públicos quanto privados, principalmente no que diz respeito à divulgação e disponibilização de informações, sejam contábeis, financeiras ou gerenciais. Espera-se ainda que este estudo incentive novas pesquisas que busquem aprofundar no tema, que ainda é pouco desenvolvido no Brasil.

Palavras-chave: *accountability*. Parcerias público-privadas. Portal de transparência.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Contextualização e justificativa	4
1.2 Questão de pesquisa	7
1.3 Objetivo	7
1.4 Estrutura do trabalho	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 <i>Accountability</i>	9
2.2 Estudo comparativo entre Provan e Milward (2001), e Shaoul et al. (2012)	13
3 METODOLOGIA	17
4 RESULTADOS E ANÁLISE	19
5 CONCLUSÕES	23
5.1 Recomendações	23
5.2 Sugestões	23
REFERÊNCIAS	24

# 1 INTRODUÇÃO

Ao passo que a nova Administração Pública busca otimizar a prestação de serviços para alcançar os objetivos, e para isso utiliza-se cada vez mais das Parcerias Público-Privadas (PPPs), este trabalho tem como objetivo estudar a existência e a maneira como se dá a *accountability* nas relação inter-organizacionais entre o governo e entidades privadas no Brasil.

O tema tem como suas principais referências os estudos sobre as experiências em países europeus, anglo-americanos, e no Brasil, relatadas em diversos trabalhos que tratam desde programas específicos de governos locais até as aplicações e definições do termo *accountability*, e busca-se a partir destas análises chegar a uma conclusão se existe, de fato, esta responsabilização das PPPs e a prestação de contas ao público nos projetos das Parcerias Público-Privadas brasileiras, além de avaliar a qualidade da informação prestada.

## 1.1 Contextualização e justificativa

A crescente demanda de recursos públicos para cobrir a necessidade de investimentos em infra-estrutura é um dos maiores problemas enfrentados pela Administração Pública no Brasil. “Nós sabemos que o Estado brasileiro não tem condições de investir no crescimento da economia por seus próprios recursos” (ROSENBERG, 2005, p. 14). Para Arlindo Moura, presidente da Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas - APEOP, investimento em infra-estrutura é fundamental, porém, apesar do bom momento que se passa a economia mundial, o Brasil não tem crescido no mesmo ritmo que é necessário ao desenvolvimento do país, e por isso, não temos recursos para continuar no processo de crescimento.

A partir dessa necessidade que não pode ser suprida exclusivamente pelo Estado e perdura até os dias atuais, surgiu no contexto da ampla reforma do aparelho estatal, iniciada no começo da década de 1990, a instituição das parcerias publico-privadas *stricto sensu* no Brasil, guardando pertinência com a nova visão de Estado que decorreu das profundas e contínuas mutações ocorridas nas esferas política e social e da crise fiscal experimentada pelo Brasil, a qual demonstrou a inviabilidade da prestação direta de serviços públicos pelo aparelho estatal (ZYMLER, 2005).

As definições de Parceria Público-Privada se diferem à medida do escopo e restrição de suas aplicações, mas em sua essência as PPPs são associações entre o poder público e a

iniciativa privada para viabilizar o desenvolvimento econômico através do aporte de suas respectivas vantagens comparativas, envolvendo: complementação de compromissos e objetivos, alocação e divisão de riscos, regulação pelo poder público, e financiamento pela iniciativa privada (OLIVEIRA, 2005).

No âmbito brasileiro as PPPs sofrem uma limitação em relação aos tipos de negócio que abrangem. Sundfeld (2005), define que, em sentido amplo, parcerias público-privadas são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral. Desta forma as PPPs abrangem, além das concessões, outras formas de interação entre o governo e particulares. Em sentido estrito, PPPs são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei federal 11.079/2004. “Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime criado por essa lei” (SUNDFELD, 2005). Há portanto, pela definição da Lei 11.079/2004, uma limitação dos negócios jurídicos abrangidos pelas PPPs. O portal Brasil.gov sintetiza algumas características, com base na Lei 11.079/2004, que a Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal.

Em relação aos benefícios trazidos pelas PPPs temos um aspecto essencial que é a transferência de riscos para a iniciativa privada. Isso tem a função de diminuir os custos do Governo, porque riscos também são custos (PINTO, 2005). Portanto, as PPPs configuram uma relação de mútuo benefício entre o governo e o ente privado, já que o ente público tem seu risco reduzido e consequentemente custos reduzidos, e o ente privado uma fonte de realização de lucro, pois para viabilizar investimentos privados, o setor público oferece uma remuneração adicional àquela que o particular pode obter prestando serviços à comunidade. Além disso, a transferência de riscos induz à eficiência econômica. Na medida em que se transfere o risco de construção e operação de um ativo de interesse público para o particular, este tem um incentivo econômico muito maior para construir e operar aquele ativo de forma eficiente (PINTO, 2005).

Outro aspecto importante nas PPPs é a abertura que a lei proporciona à participação da iniciativa privada na propositura de soluções para o serviço a ser licitado, destaca Sundfeld (2005) e complementa ainda que nessa nova fórmula de atuação conjunta entre o Poder Público e a iniciativa privada propõe-se a participação inclusive na formulação de projetos e na definição de soluções para a realização de empreendimentos públicos. Ao Estado caberia

apenas apontar as finalidades buscadas e avaliar a solução mais adequada ao interesse público, conclui.

Assim como toda despesa pública, os dispêndios realizados por meio das PPPs são passíveis de avaliação e fiscalização pelo controle interno, controle externo, e controle social. Existe portanto, uma obrigação do Estado de prestar contas. Como a parceria público-privada trata-se de uma forma de atuação administrativa do Estado, em parceria com o setor privado, configurando-se como um ato de colaboração, de relação negocial, para atingir objetivos de interesse coletivo, com direitos e obrigações fixadas em contrato, após o devido procedimento licitatório, o contrato de parceria público-privada está diretamente ligado aos atos negociais do Estado, que envolve o gerenciamento de recursos financeiros, e por isso, deve ficar adstrito ao sistema de controle público e social. (MILESKI, 2005 *apud* ZYMLER, 2005, p. 316).

Desta forma, estão presentes na legislação brasileira as diretrizes que dão amparo ao dever do Estado de prestar contas e divulgar informações. No âmbito das PPPs tal matéria é tratada pela Lei nº 11.079/2004, que de acordo com Zymler (2005), prevê que a forma de controle ocorrerá em dois momentos distintos: na realização do procedimento licitatório e durante a execução contratual.

O primeiro momento se dá com a publicação da minuta do edital e do contrato de parceria público-privada pela Administração Pública, submetendo esses documentos à consulta pública. Neste momento, deverão ser expressamente informados a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado (ZYMLER, 2005). Este constitui, portanto, um controle prévio das ações que virão a ser desenvolvidas pelo governo em parceria com o particular.

Porém, é necessário que exista também um controle simultâneo às atividades, constituindo assim um segundo momento, que ocorrerá durante a execução do objeto das parcerias público-privadas, e o controle social utilizará como fonte básica de informação os relatórios de desempenho dessas PPPs, os quais deverão ser obrigatoriamente publicados pelo órgão gestor das parcerias, por força do disposto no §6º do art. 14 da Lei nº 11.079/2004. (ZYMLER, 2005)

Devemos ainda compreender que a prestação de contas e os controles são apenas meios para que seja atingido um objetivo maior. E o desfecho desta etapa se dá com a constatação, por qualquer cidadão, da existência de irregularidades na execução dos contratos de parceria, onde poderá encaminhar uma denúncia à Corte de Contas ou à Controladoria-Geral da União, comunicar o fato ao Ministério Público ou, alternativamente, ingressar com uma ação popular. Dessa forma, fica claro que a Sociedade Civil dispõe de meios judiciais ou

extra judiciais para tornar efetivo o controle (ZYMLER, 2005).

## **1.2 Questão de pesquisa**

Com base em estudos anteriores, fica evidente a obrigatoriedade dos responsáveis por uma PPP prestarem contas e divulgarem informações relativas às atividades desenvolvidas, de acordo com o §6º do art. 14 da Lei nº 11.079/2004, onde fica exposto de forma explícita que os relatórios referentes à transparência dos procedimentos e das decisões serão disponibilizados ao público por meio de rede pública de transmissão de dados, com o intuito de possibilitar ao cidadão o exercício do controle social simultâneo ao desenvolvimento das atividades prestadas por meio da PPP. Cabe então à pesquisa identificar os seguintes pontos: como estão sendo divulgadas tais informações? Estão as Parcerias Público-Privadas exercendo a accountability?

## **1.3 Objetivo**

Verificar em uma determinada Parceria Público-Privada no âmbito federal brasileiro o exercício da accountability, segundo critérios estabelecidos pelos autores contemplados no referencial teórico do trabalho.

## **1.4 Estrutura do trabalho**

O trabalho apresenta a seguinte estrutura:

Introdução: contextualiza e justifica a pesquisa, evidenciando os motivos e objetivos.

Referencial teórico: são apresentados estudos anteriores que fazem o embasamento teórico acerca do tema *accountability*, e fundamentam os critérios para análise.

Metodologia: descreve os procedimentos e critérios utilizados na pesquisa, de modo a obter os resultados para análise.

Resultados e análise: apresentam os resultados obtidos na pesquisa e uma análise comparativa com aquilo que se espera, baseado em outros estudos.



Conclusões: são apresentadas as conclusões do trabalho, assim como recomendações aos órgãos analisados e sugestões para futuras pesquisas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 *Accountability*

Vários estudos acerca do tema *accountability* foram desenvolvidos nos últimos anos, principalmente no exterior, com o propósito de discutir o conceito deste termo que não possui uma definição exata, mas que depende de inúmeras variáveis e condições. De acordo com Mulgan (2000), *accountability* é um termo utilizado para se referir a certas obrigações que surgem dentro de uma relação de responsabilidade, em que uma pessoa ou entidade é responsável por um outro para a realização de serviços específicos. As obrigações em questão são, em primeiro lugar, para explicar o desempenho das suas funções e, em segundo, a aceitar sanções ou redirecionamento. Formalmente, a relação é de superior e subordinado ou de principal e agente. Na prática, contudo, o agente é tipicamente subordinado ao parceiro mais dominante na relação, dando assim origem a um problema bem conhecidos de controle, "os principais sobre os agentes", frisa o autor.

Em outras palavras, *accountability* é um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas, definidas em um Estado democrático, o que demanda um sentido de obrigação da prestação de contas dos agentes públicos frente aos cidadãos, os quais têm a autoridade em uma democracia (BARNARD, 2001 *apud* FILGUEIRAS, 2011).

No Brasil alguns estudos foram realizados com o propósito de discutir o conceito de *accountability* e sua existência nas relações do governo com os usuários da informação.

O trabalho realizado por Nakagawa (2007), intitulado "Accountability: a razão de ser da Contabilidade" apresenta uma questão acerca da essência da *accountability*: a sua relação com a contabilidade.

Nakagawa evidencia que a *accountability* possui raízes que coincidem com os objetivos principais da contabilidade. A informação, o principal objeto tanto da *accountability* quanto da contabilidade é o que faz existir tal proximidade entre os dois conceitos, e por isso é tão comum a vinculação das informações contábeis à prestação de contas e responsabilização de gestores.

Com base nos estudos de Schedler (1999), Nakagawa entende que não é razoável falar em *accountability*, tampouco pressupor a sua eficácia, se o contexto em que o acesso à informação for limitado ou ainda se essa informação não for fidedigna, ou seja, não representa sua essência. Dessa forma, entende-se que *accountability* possui pre-requisitos: acesso à

informação e fidedignidade, que devem figurar de forma plena para que se possa falar em *accountability*. Sem o acesso à informação ou sem a fidedignidade não existe *accountability*.

De maneira complementar, Nakagawa afirma que o acesso à informação é uma característica essencial da *accountability*, e que virtualmente todas as formas de *accountability* residem na disponibilidade de informações oportunas e relevantes. Porém, as informações serão irrelevantes se não puderem ser utilizadas para corrigir erros ou problemas. Portanto, influenciam também na qualidade da *accountability* a relevância da informação, além da tempestividade e da identificação de seus usuários.

Dentro do conceito de *accountability* existem ainda variações, a exemplo daquelas idealizadas por Guillermo O'Donnell (1994). Mota (2006) sintetiza em sua tese as definições de O'Donnell dos dois tipos de *accountability* por ele estabelecidos: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. “Por *accountability* vertical denominou os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agente públicos, sendo as eleições livres e justas o principal” (MOTA, 2006). Daqui surgem também as idéias de liberdade de opinião, acesso e disponibilidade às informações, e possibilidade de denunciar e contestar os atos praticados pelas autoridades públicas. De outra forma, a *accountability* horizontal, consiste na existência de órgãos do Estado com poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado (MOTA, 2006).

Já em relação ao âmbito de aplicação, a idéia de *accountability* tornou-se onipresente em contextos públicos e privados (MUNRO; MOURISTEN, 1996, *apud* MULGAN, 2000). Com o propósito de comparar a maneira como se dá a *accountability* no setor público e privado, Mulgan (2000) desenvolveu um estudo onde são analisadas tais relações sob diversos aspectos. Para Mulgan, com a crescente demanda do setor público por serviços do setor privado, como por exemplo as parcerias público-privadas, surge uma necessidade de comparar a responsabilização e a prestação de contas nesses dois ambientes.

Entre as diferenças apontadas por Mulgan, uma das principais diz respeito à forma como se dá a prestação de contas em cada um dos setores. No setor público, normalmente existe um controle ministerial, que subordina um órgão a um ente superior, o ministério, a quem deve prestar contas, além, claro, dos usuários do serviço. Nesta situação fica claro que trata-se de uma relação entre dois entes públicos, e que provavelmente possuem estruturas bastante parecidas, o que de certa forma facilita o fluxo de informações. Já no setor privado, é comum que as empresas se dividam em diversos segmentos, de acordo com o tipo de

atividade ou serviço prestado, e que a prestação de contas seja feita às agências reguladoras específicas de cada segmento. Porém, existe uma heterogeneidade muito grande entre as empresas, já que dentro do mesmo segmento existem empresas com estruturas totalmente diferentes, como é o caso de uma grande S.A e uma empresa de pequeno porte, o que dificulta a padronização de uma forma de prestar contas, ao contrário do que acontece no setor público, que apresenta uma estrutura mais homogênea. Tal diferença dá margem ainda para outro tipo de prestação de contas no caso de uma empresa S.A., que pode ser vista como um investimento pelos seus acionistas, e assim, deve ainda divulgar informações referentes a seus rendimentos e negócios, regulada pela Comissão de Valores Mobiliários, além dos reguladores de sua atividade.

Outra diferença apontada por Mulgan trata-se da confidencialidade das informações. A assimetria das informações prestadas pelos entes do setor privado é maior que no setor público por uma série de razões. É compreensível que uma empresa privada tenha mais interesse em manter informações sob sigilo por razões estratégicas e para manter-se estável contra os concorrentes. Já no setor público existem leis que definem as informações sigilosas, que normalmente são referentes a segurança nacional ou que possam comprometer o funcionamento do ente, além dos direitos resguardados à privacidade.

Além das diferenças já expostas, existe ainda mais uma de grande relevância, referente a quem deve-se reportar uma irregularidade ou reclamação, por exemplo. No caso dos entes governamentais, existem normalmente as ouvidorias do próprio órgão, além do órgão superior, dos tribunais de contas e tribunais de justiça, e o ministério público. Esta estrutura é variável, obviamente, dependendo do Estado analisado. Já no setor privado, existe a possibilidade de reportar alguma irregularidade à própria empresa, aos órgãos fiscalizadores, e finalmente por meio da justiça comum, que na maioria das vezes é o método mais efetivo.

Um dos maiores desafios relativo ao estudo da *accoutability* é compreender o que é ser *accountable*. Na Espanha, Pina et. al (2007) desenvolveram um estudo onde foram analisados 15 países da União Européia, além dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, e Nova Zelândia, em relação ao governo eletrônico e como o desenvolvimento da TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação tem contribuído para a *accountability*.

O estudo mostra que todos os países apresentam, em maior ou menor grau, informações divulgadas por meio eletrônico, e que os países aglo-americanos estão mais desenvolvidos que os europeus neste quesito. Na análise os autores evidenciam que as informações sofrem influências políticas, e que a qualidade da informação está muito ligada aos fatores de contabilidade governamental de cada país, e um ponto destacado é que em sua

maioria, os websites onde são disponibilizadas as informações carecem de interatividade, e que a forma como são apresentadas ainda não é a ideal para os cidadãos, de maneira geral.

Os autores concluem que as ferramentas eletrônicas contribuem, de fato, para a disseminação da informação e funcionam como facilitadoras no processo, mas que isso ainda não é o suficiente para melhorar a relação governamental entre cidadãos e o governo, e embora ajudem a aproximar a relação, ainda não causam grande impacto e não devem sofrer grandes alterações no curto prazo, mas que devem continuar num processo de desenvolvimento a fim de promover a accountability.

Silva (2011) reforça em seu estudo aquilo que Pina et al. (2007) afirmaram anteriormente, que a TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação, provavelmente seja a solução para a ampliação da participação cidadã. Para Silva (2011), somente as ferramentas eletrônicas e tecnológicas não são eficazes sem que haja o interesse da população em participar dos processos políticos e regulatórios do Estado. As TIC possuem potencial para fortalecer a participação ativa dos cidadãos. Estas ferramentas são extremamente úteis, empreendendo esforços significativos para colocar as agências reguladoras e os cidadãos em contato direto on-line. As TIC tem grande potencial integrar os cidadãos ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. Ultrapassar as barreiras digitais significa ampliar a participação do cidadão na esfera pública. Experiências com ferramentas on-line, como grupos de discussão on-line e mídias interativas podem potencializar o processo de engajamento ativo e a participação de cidadãos na formulação e implementação de políticas regulatórias (SILVA, 2011).

Ainda no aspecto da divulgação de informação, Saliterer (2013) realizou na Áustria um trabalho para analisar o que denominou "desempenho da informação utilizada". Este termo significa interpretar o quão útil foi uma informação utilizada, seja para tomada de decisões políticas, gerenciais ou para a prestação de contas, dependendo de seu propósito. Numa comparação entre o desempenho das informações utilizadas para fins políticos, gerenciais, e prestação de contas constatou-se que as informações relativas à prestação de contas apresentam um desempenho aquém do desejável.

No que diz respeito à utilização, Sano (2003) realizou um estudo que verifica a existência da accountability nas Organizações Sociais de saúde paulistas e concluiu que apesar dos aspectos para alcançar os objetivos relativos à prestação de contas estarem previstos tanto na legislação quanto na concepção inicial do governo paulista, não houve a conclusão de forma integral do intento. Sano (2003) afirma que, embora os instrumentos da *accountability* estejam presentes, os mesmos estão sendo pouco acionados, indicando que sua

combinação com o controle dos resultados é bastante precária. Observa-se então, que um avanço da *accountability* somente será possível com uma evolução também no controle de resultados, que por sua vez, depende de mudanças na gestão, de forma que atente não apenas para sua flexibilização, mas que a insira num projeto amplo de reforma do Estado e da alteração da relação com a sociedade (SANO, 2003).

Souza et al. (2010) fizeram um estudo de caso sobre contabilidade e *accountability* nas Parcerias Público-Privadas do estado de Minas Gerais. Embora o trabalho trate também de *accountability*, seu foco encontra-se nos registros das demonstrações contábeis e informações contábeis, de forma geral. O resultado obtido mostra que há despadronização dos registros contábeis, e não conformidade com as diretrizes contábeis aplicadas ao setor público. Em alguns casos, há ainda a ausência ou insuficiência de registros contábeis. Em outros casos, mesmo com a existência de registros não há disponibilidade da informação para o público interessado. Os autores concluem o trabalho afirmando que as divulgações contábeis apresentam-se deficientes e limitadas em vários aspectos, o que é ainda mais comprometido pelo fato de os projetos de PPP serem um instituto novo e, conseqüentemente, os profissionais envolvidos nesses projetos ainda serem inexperientes (SOUZA et al., 2010). O trabalho carece, porém, de uma análise mais aprofundada sobre a disponibilidade das informações úteis ao público geral, em seu papel de cidadão, na adequação e forma como devem ser apresentadas para constituir uma ferramenta da *accountability*.

Com base nos estudos analisados pode-se concluir que os critérios para a execução e avaliação da *accountability* não são bem definidos, mas podem se complementar. Para Pina et. al (2007), a *accountability* deve ser feita com base na disponibilidade de informações por meio da tecnologia da comunicação e deve apresentar interatividade com o cidadão. Segundo Nakagawa (2007), as informações devem ser completas e fidedignas. E a legislação brasileira referente às PPPs considera como forma de prestação de contas à sociedade a divulgação das informações de maneira transparente por meio da internet.

## **2.2 Estudo comparativo entre Provan e Milward (2001), e Shaoul, J., Stafford, A. e Stapleton, P. (2012)**

Provan e Milward (2001) realizaram um estudo na tentativa de definir os principais critérios para avaliar uma relação dos prestadores de serviço com os clientes, quando realizada por meio de uma rede interorganizacional. A análise foi dividida em três níveis: comunidade, rede interorganizacional, e organização e participantes.

No nível de comunidade são analisados os grupos de interessados que encontram-se do lado externo da rede interorganizacioal, mas que possuem uma relação direta com o serviço. São estes: usuários do serviço, defensores dos usuários, reguladores, políticos, e financiadores. No que se refere à accountability, este é o principal nível a ser analisado.

Os critérios à nível de comunidade, para Provan e Milward (2001), afirmam que deve-se primeiramente mostrar qual é o benefício do investimento para a sociedade, evidenciando o impacto e as melhorias que somente poderiam ser alcançadas se utilizada esta ferramenta de prestação de serviços. Em segundo, deve-se demonstrar o custo do serviço, comparando com o custo de outras modalidades que poderiam entregar o mesmo tipo de serviço à população. Assim, esse tipo de informação deve demonstrar ao usuário do serviço qual é o benefício econômico que está sendo gerado ao optar por este tipo de negociação em detrimento de outras.

Além destes dois aspectos, é importante também que seja perceptível ao cidadão a resolução do problema que ocasionou a realização do investimento, assim como as mudanças na incidência do problema. Por último, deve-se mensurar, através de indicadores, as melhorias percebidas pelos usuários.

Em relação ao nível da rede interorganizacional, são contemplados os principais financiadores e reguladores, a rede da organização administrativa, e membros da organização. Esta análise visa demonstrar como está estruturada a rede, de modo a evidenciar a sua consolidação. A relação entre os membros e o crescimento da rede são aspectos importantes, que podem indicar o fortalecimento ou enfraquecimento da relação.

Os critérios foram sintetizados pelos autores conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Critérios de Provan e Milward (2001)

NÍVEIS DE ANÁLISE	PRINCIPAIS GRUPOS DE INTERESSADOS	CRITÉRIOS DE EFICÁCIA
Comunidade	<b>Principais e clientes</b> Grupos de defesa dos clientes Financiadores Políticos Reguladores Público em geral	Custo para a comunidade Construção do capital social Percepção pública de resolução dos problemas Mudanças na incidência do problema Indicadores agregados de bem-estar dos clientes
Rede interorganizacional	<b>Principais e agentes</b> Financiadores primários Rede da organização administrativa Membros da organização	Crescimento de membros da rede Gama de serviços prestados Ausência de duplicação de serviços Força do relacionamento Criação e manutenção da rede de organização administrativa Integração e coordenação de serviços Custo de manutenção da rede Comprometimento dos membros para alcançar os objetivos
Organização/Participante	<b>Agentes e Clientes</b> Quadro de membros da agência Pessoal de suporte da agência Clientes individuais	Sobrevivência da agência Legitimidade forçada Aquisição de recursos Custo do serviço Êxito de clientes Mínimo conflito entre agências em redes múltiplas

Fonte: Provan e Milward (2001), p. 416. Tradução nossa.

O estudo de Provan e Milward (2001), porém, está voltado para redes interorganizacionais que prestam serviço diretamente ao público, o que dificulta uma aplicação dos critérios às PPPs, já que estas tratam, normalmente, de serviços de infraestrutura, e por razões óbvias, não são serviços diretamente prestados ao público.

Já o estudo de Shaoul, J., Stafford, A. e Stapleton, P. (2012), mais voltado para as PPPs, afirma que estas apresentam um problema em relação à accountability, pois o governo é responsável por prestar contas por serviços que não são executados diretamente pelo setor público, mas em conjunto com entes privados.

Portanto, a prestação de contas é devida tanto ao setor público quanto aos entes privados que participam de uma PPP, já que estes recebem dinheiro público para prestar tais serviços (SHAUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012).

No que tange o acesso à informação, Shaoul defende que não é suficiente que as



informações sejam transparentes, mas também é necessário que sejam acessíveis ao público, sendo transparência e publicidade aspectos diferentes (O'NEILL, 2006, apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). E além disso, as informações devem ser apresentadas em linguagem simples, de forma padronizada, e por meio eletrônico. (DEIGHTON-SMITH, 2006, apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012).

Shaoul, J., Stafford, A. e Stapleton, P. (2012) afirmam ainda que é recomendável que sejam divulgados os relatórios financeiros e contratos referentes à PPP, assim como relatórios sobre a execução do projeto, em termos financeiros e físicos, comparativo entre os valores orçados e executados, comparativo entre a alocação de riscos no contrato e na execução, e transparência nos passivos contingentes.

Os critérios apresentados pelos dois estudos aqui analisados são, de modo geral, observados e construídos sobre diferentes perspectivas, mas ainda assim, relevantes para a *accountability* no que se refere às PPPs.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa aqui desenvolvida trata-se de uma pesquisa de nível exploratório, qualitativa, e possui como principais características o desenvolvimento de um novo estudo à partir de pesquisas anteriores, em busca de ampliar a área de conhecimento (GIL, 1999). Espera-se ainda que resulte desta pesquisa incentivos para futuras pesquisas, haja vista a relevância do tema e a pouca exploração até o presente momento, principalmente no Brasil.

As informações analisadas sobre a PPP nesta pesquisa possuem como origem o *website* do Ministério do Planejamento (MPOG), como previsto pela Lei Nº 11.079/2004, Art. 14, § 6º, que traz em sua redação o dever de divulgar as informações referentes às PPPs por meio eletrônico. O Ministério do Planejamento (MPOG), por sua vez, apresenta em seu website uma página específica dedicada às PPPs, a qual pode ser acessada pelo endereço eletrônico: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm>>.

Dentre as PPPs disponíveis para análise, optou-se pelo projeto Datacenter, pelo motivo de se tratar de uma PPP nacional, e por ser um consórcio formado pelo Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, ampliando assim a gama de possíveis informações.

O projeto Datacenter é um complexo construído na Cidade Digital, em Brasília, e possui um total de 24.000m<sup>2</sup> de área construída dos quais 5.200m<sup>2</sup> são de piso elevado destinado à área de Tecnologia da Informação. O contrato abrange, além da construção da obra civil, a aquisição dos equipamentos para o funcionamento do Datacenter.

O método utilizado para a análise do meio de divulgação das informações consiste em utilizar um *check-list*, onde serão dispostos os critérios obtidos com base nos estudos anteriores dos diversos autores aqui apresentados, e respectivamente classificá-los quanto à sua apresentação ou não na página eletrônica, ou não se aplicam, se for o caso.

Os principais critérios para a accountability, de acordo com os estudos apresentados, foram sintetizados da seguinte forma:

- As informações devem ser prestadas tanto pelo ente público quanto pelos entes privados envolvidos. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- As informações devem ser, além de transparentes, acessíveis ao público. (O'NEILL, 2006, apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- As informações devem ser apresentadas de forma completa e fidedigna. (NAKAGAWA, 2007)

- As informações devem ser abertas à população e acessadas com facilidade, de modo interativo. (PINA et al., 2007)
- As informações devem ser apresentadas em linguagem simples, de forma padronizada, e por meio eletrônico. (DEIGHTON-SMITH, 2006, apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- Deve-se demonstrar os benefícios trazidos pelo serviço à população, evidenciando os impactos na melhoria de vida. (PROVAN; MILWARD, 2001)
- Deve-se apresentar o custo do serviço prestado, comparado ao custo se executado por outro meio. (PROVAN; MILWARD, 2001)
- Deve-se demonstrar a percepção pelo cidadão, da resolução do problema que gerou o investimento. (PROVAN; MILWARD, 2001)
- Deve-se evidenciar a mudança na incidência do problema. (PROVAN; MILWARD, 2001)
- Deve-se apresentar os indicadores das melhorias percebidas pelos usuários. (PROVAN; MILWARD, 2001)
- Deve-se apresentar as demonstrações financeiras e os contratos referentes à PPP. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- Deve-se apresentar relatórios de execução do projeto, em termos financeiros e físicos. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- Deve-se apresentar comparativo entre os valores orçados e executados. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- Deve-se apresentar comparativo entre a alocação de riscos estabelecida em contrato e a executada. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)
- Deve-se dar transparência aos passivos contingentes. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)

#### 4 RESULTADOS E ANÁLISE

A primeira constatação relevante a ser evidenciada é a existência do local destinado à divulgação das informações referentes à PPP do Datacenter. A página existe, de fato, porém, as informações e dados são escassos.

A página eletrônica onde deveriam ser encontradas as informações sobre a PPP do projeto Datacenter encontra-se desatualizada na presente data desta pesquisa, dia 11 de junho de 2014. É importante observar que na presente data o projeto encontra-se concluído e em funcionamento, porém as únicas informações contidas na página apenas dizem respeito sobre o que viria a ser o Datacenter, constituindo ainda informações anteriores até mesmo ao edital de licitação para que se desse início à construção da obra.

Após realizada a análise à respeito das informações divulgadas na página referente ao projeto Datacenter, chegou-se ao seguinte resultado, apresentado por meio do *check-list* abaixo:

Quadro 2 – *Check-list* de critérios

CRITÉRIO		APRESENTA-SE?		
		SIM	NÃO	N/A
A	As informações devem ser prestadas tanto pelo ente público quanto pelos entes privados envolvidos. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
B	As informações devem ser, além de transparentes, acessíveis ao público. (O'NEILL, 2006 apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
C	As informações devem ser apresentadas de forma completa e fidedigna. (NAKAGAWA, 2007)		×	
D	As informações devem ser abertas à população e acessadas com facilidade, de modo interativo. (PINA et al., 2007)		×	
E	As informações devem ser apresentadas em linguagem simples, de forma padronizada, e por meio eletrônico. (DEIGHTON-SMITH, 2006 apud SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
F	Deve-se demonstrar os benefícios trazidos pelo serviço à população, evidenciando os impactos na melhoria de vida. (PROVAN; MILWARD, 2001)		×	
G	Deve-se apresentar o custo do serviço prestado, comparado ao custo se executado por outro meio. (PROVAN; MILWARD, 2001)		×	
H	Deve-se demonstrar a percepção pelo cidadão, da resolução do problema que gerou o investimento. (PROVAN; MILWARD, 2001)			×

I	Deve-se evidenciar a mudança na incidência do problema. (PROVAN; MILWARD, 2001)			×
J	Deve-se apresentar os indicadores das melhorias percebidas pelos usuários. (PROVAN; MILWARD, 2001)			×
K	Deve-se apresentar as demonstrações financeiras e os contratos referentes à PPP. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
L	Deve-se apresentar relatórios de execução do projeto, em termos financeiros e físicos. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
M	Deve-se apresentar comparativo entre os valores orçados e executados. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
N	Deve-se apresentar comparativo entre a alocação de riscos estabelecida em contrato e a executada. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	
O	Deve-se dar transparência aos passivos contingentes. (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012)		×	

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos critérios estabelecidos e o resultado apresentado, pode-se constatar que:

Critério “A”: apesar da existência da página destinada à publicação das informações, não há segregação entre os entes do setor público e setor privado envolvidos, além de não haver informações. A ausência deste critério impossibilita a análise da divisão de riscos e responsabilidades por parte dos envolvidos.

Critério “B”: não há disponibilização de informações, portanto, não são acessíveis ao público. A acessibilidade à informação é tão importante quanto sua produção e disponibilização. Para que as informações cumpram sua finalidade, é fundamental que sejam acessíveis a todos.

Critério “C”: não há disponibilização de informações, portanto, não são completas e fidedignas. É importante que as informações sejam disponibilizadas de forma integral e que reflitam a veracidade dos fatos.

Critério “D”: o acesso à página é livre, porém, carece de interatividade e informações. O acesso à informação deve ser facilitado e estimular o cidadão em suas consultas.

Critério “E”: apesar da existência do meio eletrônico, não há informações disponíveis, tampouco em linguagem clara e padronizadas. O meio eletrônico contribui para a acessibilidade em qualquer local e horário. A linguagem clara facilita a interpretação e a padronização é importante para a comparabilidade.

Critério “F”: não há referência em relação à melhoria de vida da população devido ao projeto. Devem ser evidenciados os benefícios que o projeto traz à população, afinal, seu objetivo é de interesse social.

Critério “G”: não há comparativo de custo de serviço da mesma espécie. Este critério é fundamental para avaliar a economicidade do projeto.

Critério “H”: não se aplica, já que trata-se de um critério referente à serviços prestados diretamente à população.

Critério “I”: não se aplica, já que trata-se de um critério referente à serviços prestados diretamente à população.

Critério “J”: não se aplica, já que trata-se de um critério referente à serviços prestados diretamente à população.

Critério “K”: não são apresentadas demonstrações financeiras. Apesar da página indicar um endereço eletrônico externo para visualização dos contratos, os mesmos não podem ser acessados de forma direta.

Critério “L”: não há divulgação de relatórios de qualquer espécie. Os relatórios são importantes para compreender a gestão do projeto.

Critério “M”: não há comparação entre valores orçados e executados. Esta comparação evidencia a qualidade do planejamento.

Critério “N”: não há demonstrativo de alocação de risco, assim como comparação. Os riscos assumidos por cada um dos envolvidos reflete um dos motivos de se utilizar uma PPP.

Critério “O”: não há divulgação de passivos contingentes. Esta informação de cunho contábil demonstra futuros decréscimos patrimoniais relativos ao investimento.

Assim como em estudos similares, realizados por Souza et al. (2010) e Sano (2003), constata-se que a *accountability* não é apresentada da forma como deveria, havendo insuficiência de informações para um julgamento positivo.

É interessante observar que, mesmo havendo a previsão legal do dever de divulgar as informações, os responsáveis pelas prestações de contas dos órgãos analisados nestes estudos não o fazem, e portanto, tal medida merece atenção especial de órgãos como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Neste sentido, com a vigência da Lei Complementar Nº 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se a obrigatoriedade dos critérios analisados, porém, na realidade a prática não reflete tais instruções. Tal medida é, portanto, prejudicial ao controle social, impedindo que o cidadão possa em seu direito, tomar ciência e fiscalizar a aplicação de recursos públicos, e dessa forma contribuir para o correto funcionamento da Administração Pública.

Além da redução da assimetria de informação entre o cidadão e o governo, é importante que existam meios e suporte para que o cidadão possa exercer seu direito de

participar ativamente na gestão pública. Na atual estrutura governamental analisada encontra-se pouca margem para a atuação daqueles que são, de fato, os usuários do serviço. Portanto, espera-se dos órgãos controladores e reguladores o incentivo necessário para que as ações públicas e sociais possam ser desempenhadas com eficácia.

## 5 CONCLUSÕES

Conforme os critérios estabelecidos e os resultados obtidos, fica evidente que na Parceria Público-Privada analisada não há o exercício da *accountability*. A falta de informações e a maneira como são divulgadas não são ideais para a prestação de contas, impedindo assim que a sociedade possa tomar conhecimento dos atos da Administração Pública e recorra dentro de seus direitos, com a intenção de corrigir falhas e irregularidades, ou até mesmo requerer punições dos responsáveis.

Os estudos acerca do tema ainda são escassos, e o conceito de *accountability* ainda é pouco explorado na questão de sua aplicabilidade. Este trabalho apresenta portanto, como sua maior contribuição para o meio acadêmico, uma tentativa de criterizar com maior objetividade a aplicação da *accountability* no setor público, principalmente nas PPPs. Por um lado não sabe-se ainda se pode a *accountability* tornar-se um conceito mais objetivo, com critérios de aplicação, e quais seriam exatamente os benefícios ou malefícios auferidos por tal medida, mas por outro lado, pode-se perceber que com uma *accountability* mais objetiva é possível reduzir a assimetria da informação e dar subsídio ao cidadão para o exercício do controle social.

### 5.1 Recomendações

Recomenda-se aos entes envolvidos nas PPPs, tanto públicos quanto privados, que produzam mais informações, de caráter contábil, financeiro, e gerencial, além de relatórios específicos para o cidadão, e divulguem-os por meio de seus portais eletrônicos na internet, de maneira interativa, mantendo-os sempre atualizados.

### 5.2 Sugestões

Sugere-se a realização de novas pesquisas como forma de dar continuidade ao trabalho, na exploração de novos critérios para o exercício da *accountability*, além da análise de outras entidades públicas brasileiras, com a finalidade de compreender de melhor maneira se existe e como está sendo realizada a *accountability* em diversas situações no Brasil.



## REFERÊNCIAS

BARNARD, Frederick M. **Democratic legitimacy. Plural values and political power.** Montreal: McGill-Queen's University Press., 2001.

BRASIL. **Lei Nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

DEIGHTON-SMITH, R. **Regulatory transparency in OECD countries: overview, trends and challenges.** Australian Journal of Public Administration, 2004, p. 66–73.

FILGUEIRAS, Fernando. **Transparência, publicidade e accountability,** CRIP, Centro de Referência do Interesse Público, Belo Horizonte, maio de 2011, p. 4.

MILESKI, Hélio Saul. **Parcerias Público-Privadas: Fundamentos, Aplicação e Alcance da Lei, Elementos Definidores, Princípios, Regras Específicas para Licitações e Contratos, Aspectos Controvertidos, Controle e Perspectivas de Aplicação da Lei nº 11.079 de 30.12.2004.** Revista Interesse Público, Porto Alegre, ano 6, n. 29, jan./fev. 2005

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: Os Cidadãos e Seus Meios Institucionais de Controle dos Representates,** 2006. 237 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOURA, Arlindo. **Participação do Estado em Investimentos de Infra Estrutura,** entrevista. Disponível em: <<http://www.stm.sp.gov.br/index.php/o-pitu/1583-participacao-do-setor-privado-nos-investimentos-em-infra-estrutura>>. Acesso em 21 de maio de 2014.

MULGAN, Richard, **Comparing Accountability in the Public and Private Sectors.** National Council of the Institute of Public Administration, Australia, 2000, p. 87-97.

NAKAGAWA, Masayuki, **Accountability: a Razão de ser da Contabilidade,** REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 1, n. 3, art. 5, p. 83-100, set/dez. 2007, p. 94.

O'DONNEL, Guillermo. **Delegative Democracy.** Journal of Democracy 5/1, January 1994, 55-69.

OLIVEIRA, Luiz Henrique Werneck, **Parcerias Público-Privadas: Visões Antagônicas, Conflitos Complexos, Oportunidades Pendentes.** In: TALAMINI, Eduardo, e JUSTEN, Mônica Spezia, “Parcerias Público-Privadas: um Enfoque Multidisciplinar”.1ª ed. São Paulo, Ed. RT, 2005, p.39-63.

O'NEILL, O. **Transparency and the ethics of communication**. In: Hood C, Heald D, editors. *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em 24 de abril de 2014.

PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. **Are ICTs promoting government accountability? A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries**, *Critical Perspectives on Accounting* n.18, 2007, p. 583-602.

PINTO, Marcos Barbosa, **Parcerias Público-Privadas: Panorama da Nova Disciplina Legislativa**. In: TALAMINI, Eduardo, e JUSTEN, Mônica Spezia, “Parcerias Público-Privadas: um Enfoque Multidisciplinar”. 1ª ed. São Paulo, Ed. RT, 2005, p.28-38.

PROVAN, K.; MILWARD, H. **Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks**. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, 2001, p.414-423.

ROSENBERG, Luís Paulo, **O Enfoque Multidisciplinar das Parcerias Público-Privadas**, In: TALAMINI, Eduardo, e JUSTEN, Mônica Spezia, “Parcerias Público-Privadas: um Enfoque Multidisciplinar”. 1ª ed. São Paulo, Ed. RT, 2005, p.14-16.

SALITERER, Iris; KORAC, Sanja. **Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes**, *Critical Perspectives on Accounting* n.24, 2013, p. 502-517.

SANO, Hironobu, **Nova Gestão Pública e Accountability: O Caso das Organizações Sociais Paulistas**. FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003, p 134-139.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. **Accountability and corporate governance of public private Partnerships**, *Critical Perspectives on Accounting* n.23, 2012, p. 213-229.

SILVA, Celso Fraga da. **Accountability e Controle Social**, 8ª Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 2011, p.147-148.

SOUZA, A.; CAIRES, N.; AVELAR, E. **Contabilidade e Accountability: Estudos de casos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) do Estado de Minas Gerais**. ENAPG, Anpad, Vitória – ES, 28 a 30 novembro de 2010, p. 13-14.

SUNDFELD, Carlos Ari, **Parcerias Público-Privadas**. 1ª ed. São Paulo, Ed. Malheiros Editores, 2005, p.22.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, G., **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**.1ª ed. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2005.